

DANS L'AFFAIRE DE:

Framboises Rouges du Canada

USA-89-1904-01

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1994

En vente au Canada chez

votre libraire local

ou par la poste auprès du

Groupe Communication Canada—Édition

Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue E100-2/2-89-1904-01F

GROUPE SPÉCIAL BINATIONAL INSTITUÉ
AUX TERMES DE L'ARTICLE 1904
USA-89-1904-01

DANS L'AFFAIRE DES FRAMBOISES ROUGES DU CANADA

CLEARBROOK PACKERS, INC., MARCO ESTATES LTD./LANDGROW
et MUKHTIAR & SONS PACKERS, LTD.,

Demandeurs,

contre

L'ADMINISTRATION DU COMMERCE INTERNATIONAL
DU DÉPARTEMENT DU COMMERCE DES ÉTATS-UNIS,

Défendeur.

William K. Ince, de Cameron, Hornbostel & Butterman,
Washington, D.C., a plaidé pour les demandeurs. Le codéfenseur
était Gregory J. Bendlin.

Gregory Drew Shorin, du Bureau du Conseil en chef,
Administration des importations, Administration du commerce
international, département du Commerce des États-Unis,
Washington, D.C., a plaidé pour le défendeur. Le codéfenseur
était Stephen J. Powell, Conseil en chef pour l'Administration
des importations.

LE GROUPE SPÉCIAL,

composé de Ivan R. Feltham, C.R., Président, Robert C. Cassidy,
Jr., Peter Clark, Warren E. Connelly et Glenn A. Cranker, membres
du Groupe spécial,

réuni le 15 décembre 1989,

DÉCIDE ce qui suit.

AVIS DU GROUPE SPÉCIAL

Il s'agit de la première affaire à être soumise à l'examen d'un groupe spécial binational institué aux termes de l'Article 1904 de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis ("l'ALE").¹ L'affaire soulève des questions concernant: 1) la définition du "produit semblable ou similaire" donnée dans la législation sur les droits antidumping; et 2) les circonstances dans lesquelles l'Administration du commerce international ("l'ITA") peut ne pas tenir compte de la vente d'un produit semblable ou similaire sur le marché intérieur du pays exportateur ou sur des marchés tiers et calculer plutôt la valeur sur le marché étranger ("la VME") sur la base de la valeur calculée.

Cette action a été intentée par Clearbrook Packers, Inc. ("Clearbrook"), Mukhtiar & Sons Packers, Ltd. ("Mukhtiar"), et Marco Estates Ltd./Landgrow ("Marco"), qui contestent les conclusions définitives de l'examen administratif que l'Administration du commerce international du département du Commerce des États-Unis a fait de l'ordonnance instituant un droit antidumping sur les framboises rouges du Canada pour la période allant du 1er juin 1986 au 31 mai 1987 inclusivement. Le Groupe spécial est habilité à réexaminer cette affaire conformément à l'Article 1904.2 de l'ALE et de la Section 516A(g)(2) du Tariff Act de 1930 ("le Tariff Act").²

Dans les conclusions définitives de son examen administratif, l'ITA a constaté:

- 1) que Marco ne vendait, sur le marché intérieur ou dans des pays tiers, aucun produit identique ou similaire au produit visé par l'ordonnance instituant un droit antidumping; et
- 2) a) que les ventes de Clearbrook sur le marché intérieur, et
- b) les ventes de Mukhtiar sur le marché intérieur et dans des pays tiers

étaient trop petites par rapport à la valeur et au volume de leurs ventes respectives aux États-Unis

¹ 27 I.L.M. 281 (1988) (entré en vigueur le 1er janvier 1989).

² 19 U.S.C. § 1516a(g)(2) (1988).

pour constituer une base adéquate de détermination de la valeur sur le marché étranger.

Les demandeurs contestent ces constatations, ainsi que l'utilisation conséquente, par l'ITA, de la valeur calculée pour déterminer la valeur sur le marché étranger du produit faisant l'objet de l'examen.

Selon l'Article 1904.3 de l'ALE, ce Groupe spécial doit appliquer les critères d'examen décrits à la S. 516A(b)(1)(B) du Tariff Act de 1930, laquelle dispose que:

La Cour jugera illégale toute détermination, constatation ou conclusion considérée ... comme n'étant pas appuyée par des preuves solides au dossier ou comme n'étant par ailleurs pas conforme à la législation.³

Après examen du dossier et analyse des arguments avancés par les parties, ce Groupe spécial:

1) confirme la constatation de l'Administration du commerce international (ITA) selon laquelle les framboises de bouche que le demandeur Marco a vendues sur le marché intérieur ne sont pas un produit semblable ou similaire aux framboises emballées en vrac visées par l'ordonnance de droit antidumping qui fait l'objet de l'examen, et confirme en outre l'utilisation faite par l'ITA de la valeur calculée comme base de détermination de la valeur du produit de Marco sur le marché étranger.

2) juge fautives et renvoie les constatations de l'ITA selon lesquelles les ventes de Clearbrook et de Mukhtiar sur le marché intérieur ne sont pas adéquates pour servir de base de détermination de la valeur sur le marché étranger, et demande que le Groupe spécial se voit fournir, dans les 30 jours, une explication de la base sur laquelle s'appuient les constatations de l'ITA de sorte que le Groupe soit en mesure de déterminer si des preuves solides au dossier appuient les constatations de l'ITA.

³

19 U.S.C. § 1516a(b)(1)(B).

HISTORIQUE

Les décisions de l'ITA

Le 23 juillet 1984, l'ITA a engagé une enquête visant l'institution de droits antidumping sur les framboises rouges du Canada.⁴ L'enquête a couvert "les framboises rouges fraîches et congelées emballées en vrac dans des conteneurs et se prêtant à une transformation plus poussée."⁵ Dans sa décision définitive, l'ITA a conclu que le produit était vendu aux États-Unis à un prix inférieur à sa juste valeur.⁶ Elle a publié son avis d'ordonnance instituant un droit antidumping le 24 juin 1985.⁷

Le 17 juillet 1987, l'ITA a entrepris le deuxième examen administratif de l'ordonnance instituant un droit antidumping et a examiné les produits importés de quatre conditionneurs/exportateurs, dont Mukhtiar, Clearbrook et Marco, pendant la période allant du 1er juin 1986 au 31 mai 1987 inclusivement. C'est cet examen administratif qui constitue l'objet de l'affaire soumise à ce Groupe spécial.

Le 3 août 1987, l'ITA a envoyé, aux entreprises visées par le deuxième examen, des questionnaires demandant de l'information concernant leurs ventes de framboises fraîches et congelées sur le marché intérieur, dans des pays tiers et aux États-Unis. Clearbrook, Marco et Mukhtiar ont répondu aux questionnaires.⁸

Pour la période faisant l'objet de l'examen, Marco a répondu avoir réalisé aux États-Unis 19 ventes de framboises rouges emballées en vrac ainsi qu'une vente de framboises rouges

⁴ 49 Fed. Reg. 30342 (1984).

⁵ Id. à 49129, 49130. Les framboises fraîches ont été classées sous les numéros tarifaires 146.54.00 et 146.56.00 du Tarif douanier annoté des États-Unis (TSUSA) et les framboises congelées, sous le numéro tarifaire 146.74.00.

⁶ 50 Fed. Reg. 19768 (1985).

⁷ 50 Fed. Reg. 26019 (1985).

⁸ Jesse Processing Ltd, le quatrième exportateur canadien qui a répondu à un questionnaire de l'ITA, n'est pas partie à cette action, et ses réponses au questionnaire ne sont pas résumées.

de bouche au Canada, mais aucune vente de framboises rouges emballées en vrac destinées à une transformation plus poussée. Pour la même période, Marco a répondu n'avoir réalisé aucune vente dans un pays tiers.

Pour la période faisant l'objet de l'examen, Clearbrook a répondu avoir réalisé aux États-Unis 16 ventes de framboises emballées en vrac totalisant approximativement 1 800 000 livres ainsi que deux ventes au Canada de framboises emballées en vrac totalisant quelque 50 000 livres, mais aucune vente dans un pays tiers.

Pour la période faisant l'objet de l'examen, Mukhtiar a répondu avoir réalisé aux États-Unis 13 ventes de framboises emballées en vrac totalisant approximativement 1 800 000 livres, une vente au Canada de framboises emballées en vrac totalisant 10 000 livres ainsi qu'une vente au Japon de framboises emballées en vrac totalisant approximativement 35 000 livres.

L'information sur les ventes que Clearbrook, Marco et Mukhtiar ont réalisées aux États-Unis, sur le marché intérieur et dans des pays tiers est résumée dans le tableau qui suit:

	<u>VENTES</u>		
	<u>États- Unis</u>	<u>Pays tiers</u>	<u>Marché intérieur</u>
Marco			
Nombre de ventes	19	0	1*
Valeur (milliers \$)	[]	0	[]
Clearbrook			
Nombre de ventes	16	0	2
Total lbs. (milliers)	1 800	0	55
Mukhtiar			
Nombre de ventes	13	1	1
Total lbs. (milliers)	1 800	35	10

* Framboises de bouche

Les demandeurs ont déclaré que toutes leurs ventes sur le marché intérieur et dans un pays tiers étaient des transactions entre parties indépendantes réalisées à des prix dépassant

le prix de revient.⁹ Aucun élément de preuve contenu dans le dossier ne précise si les ventes sur le marché intérieur ou dans un pays tiers ont été des transactions commerciales ordinaires.

La question de la valeur calculée a été soulevée pour la première fois à une rencontre tenue le 27 janvier 1988 entre les représentants de l'ITA et le Conseil représentant les demandeurs. L'ITA a alors informé les demandeurs de son intention d'utiliser la valeur calculée pour établir la valeur sur le marché étranger parce que les ventes des demandeurs sur le marché intérieur étaient "insuffisantes" pour fonder des comparaisons de prix.

Le 28 juillet 1988, l'ITA a publié les conclusions provisoires du deuxième examen administratif.¹⁰ Utilisant la valeur calculée comme base d'établissement de la valeur sur le marché étranger, l'ITA a évalué des marges de dumping de 8,33 pour cent pour Clearbrook, de 9,92 pour cent pour Marco, et de 4,45 pour cent pour Mukhtiar. Dans leurs mémoires et à l'audience tenue le 30 août 1988, les demandeurs ont contesté l'utilisation de la valeur calculée faite par l'ITA.

Les conclusions définitives du deuxième examen administratif mené par l'ITA ont été rendues publiques le 13 février 1989.¹¹ L'ITA, utilisant encore une fois la valeur calculée, a évalué des marges de dumping de 2,59 pour cent pour Clearbrook, de 9,15 pour cent pour Marco, et de 3,67 pour cent pour Mukhtiar.

Dans ses conclusions définitives, l'ITA a déclaré que, en ce qui concerne la vente réalisée par Marco sur le marché intérieur, les framboises de bouche n'étaient pas visées par l'enquête initiale parce que non couvertes par la requête. Elle a en outre déclaré que la vente de framboises de bouche que Marco a réalisée sur le marché intérieur pendant la période faisant l'objet de l'examen n'était pas une vente d'un produit semblable ou similaire au sens de la Section 771(16) du Tariff Act, 19 U.S.C. § 1677(16), parce que les framboises de bouche ont "une destination et une utilisation différentes" de celles des framboises emballées en vrac faisant l'objet de l'examen. Par

⁹ Les demandeurs n'ont pas offert de prouver leurs allégations, mais nous ne jugeons pas nécessaire de décider si les ventes se sont faites entre parties indépendantes et au-dessus du prix de revient puisque l'ITA n'a pas fondé son rejet de ces ventes sur l'incapacité de prouver l'une ou l'autre de ces allégations.

¹⁰ 53 Fed. Reg. 28425 (1988).

¹¹ 54 Fed. Reg. 6559 (1989).

conséquent, l'ITA a jugé que le prix demandé pour l'unique vente de framboises de bouche réalisée par Marco sur le marché intérieur ne pouvait être utilisé comme base d'établissement de la valeur de son produit sur le marché étranger.¹²

En ce qui concerne Mukhtiar, l'ITA a déclaré:

Afin de déterminer s'il y a discrimination par les prix, nous devons comparer les prix demandés aux États-Unis et une mesure appropriée de la VME. Les règlements nous dictent d'évaluer les ventes sur le marché intérieur en fonction des ventes dans des pays tiers dans le but de choisir le marché approprié pour la détermination de la VME. Toutefois, les ventes sur le marché choisi doivent être suffisamment importantes pour constituer une base valable de comparaisons de prix.

La Section 353.4 des règlements établit un critère de cinq pour cent pour l'évaluation de la viabilité d'un marché étranger dans des circonstances normales. Bien que, dans ce cas, le marché intérieur soit techniquement viable selon le critère du cinq pour cent, nous sommes confrontés à une situation inhabituelle dans laquelle le volume et le nombre des ventes du produit en cause réalisées sur le marché intérieur et dans des pays tiers ne constituent pas une base adéquate pour des comparaisons de prix. Lorsque les ventes sur le marché intérieur dépassent cinq pour cent des ventes dans des pays tiers tout en étant négligeables par rapport au volume et au nombre des ventes réalisées aux États-Unis, la valeur calculée devrait être utilisée pour déterminer la VME.

. . . Plutôt que de considérer l'unique vente sur le marché intérieur, par Mukhtiar, d'une quantité sensiblement inférieure à la quantité vendue aux États-Unis comme étant représentative des ventes effectuées dans le cadre de transactions commerciales ordinaires, l'ITA a déterminé que la VME devrait être basée sur la valeur calculée.¹³

¹² Id. à 6561.

¹³ Id. à 6559-60.

L'ITA a également noté que Clearbrook n'a réalisé aucune vente dans un pays tiers pendant la période couverte par le deuxième examen administratif. Elle a conclu que le volume combiné des deux ventes de Clearbrook sur le marché intérieur était si faible par rapport au nombre et au volume des ventes aux États-Unis qu'il ne fournissait pas une base raisonnable pour des comparaisons de prix.¹⁴

Les arguments des demandeurs

Marco soutient que l'ITA a commis une erreur en refusant de considérer sa vente de framboises de bouche au Canada comme étant une vente d'un "produit semblable ou similaire". Marco affirme que les framboises de bouche sont un "produit semblable ou similaire" et que sa vente de framboises de bouche peut raisonnablement être comparée à ses ventes aux États-Unis de framboises emballées en vrac.

Chacun des trois demandeurs allègue trois grands motifs pour contester l'application du critère de la viabilité du marché et l'utilisation conséquente de la valeur calculée aux fins de l'examen administratif:

Premièrement, les demandeurs soutiennent que le Tariff Act de 1930 et les règlements de l'ITA énumèrent toutes les circonstances dans lesquelles l'ITA peut ignorer les ventes réalisées sur le marché intérieur ou dans des pays tiers, et que les éléments de preuve au dossier soumis à l'ITA pour cet examen administratif ne relèvent d'aucune des circonstances énumérées. Les demandeurs soutiennent plus précisément que la Loi et les règlements interdisent clairement à l'ITA d'ignorer les ventes sur le marché intérieur effectuées de bonne foi dans le cadre de transactions commerciales ordinaires. Comme l'ITA n'a présument pas contesté que les ventes en question sur le marché intérieur avaient été effectuées de bonne foi et qu'elle n'a pas fait valoir que ces ventes n'avaient pas été effectuées dans le cadre de transactions commerciales normales, les demandeurs soutiennent que l'ITA aurait dû utiliser les prix de leurs ventes respectives sur le marché intérieur comme base de détermination de la valeur sur le marché étranger. En d'autres mots, le "critère de la viabilité du marché intérieur" qui est prescrit par la Loi - et que les règlements de l'ITA appellent "la règle du cinq pour cent" - a été littéralement respecté dans les ventes que chacun des demandeurs a effectuées sur le marché intérieur parce que chacune de ces ventes constitue au moins cinq pour cent des ventes en pays tiers. En outre, l'assez faible volume des

¹⁴ Id. à 6560.

ventes sur le marché intérieur par rapport aux ventes effectuées aux États-Unis n'a aucune pertinence juridique selon l'idée que les demandeurs se font des dispositions statutaires et réglementaires applicables.

Deuxièmement, les demandeurs allèguent qu'aucune preuve solide au dossier n'appuie la conclusion de l'ITA voulant que leurs ventes sur le marché intérieur ne donnent pas une mesure fidèle de la valeur sur le marché étranger. À leur avis, l'ITA doit à tout le moins expliquer un peu pourquoi elle en est venue à la conclusion que les ventes des demandeurs sur le marché intérieur étaient insuffisantes pour permettre des comparaisons avec les ventes aux États-Unis.

Troisièmement, les demandeurs soutiennent que, dans la mesure où le Tariff Act permet à l'ITA de négliger les ventes sur le marché intérieur qui sont insuffisantes en nombre ou en volume, la décision de le faire dans ce cas-ci équivaut à une règle de disponibilité générale; or l'ITA doit promulguer une telle règle conformément aux dispositions sur l'établissement de règles prévues à la Section 553 du Titre 5 du Code des États-Unis (5 U.S.C. § 553) (1988).¹⁵ Les demandeurs allèguent que la décision prise par l'ITA à la suite du second examen était nulle et non-avenue parce que non conforme aux exigences de la Section 553 concernant les notifications et les observations.

¹⁵ Les Sections 500 à 559 et le Chapitre 7 du Titre 5 sont communément appelés l'"Administrative Procedures Act" ("l'APA").

DISCUSSION

La vente de framboises de bouche de Marco sur le marché intérieur

Marco allègue que sa vente de framboises de bouche sur le marché intérieur devrait être comparée à ses ventes aux États-Unis de framboises emballées en vrac. Ce Groupe spécial n'accepte pas cette allégation.

Les framboises de bouche étaient explicitement exclues de la demande d'imposition d'un droit antidumping ayant servi de base à l'enquête qui a débouché sur l'ordonnance de droit antidumping visée par l'examen annuel, et les framboises de bouche n'étaient pas visées par l'enquête sur les produits vendus à un prix inférieur à leur juste valeur. De plus, dans sa réponse au questionnaire et dans d'autres mémoires, Marco a décrit de façon convaincante les différences qui existent entre les framboises de bouche et les framboises emballées en vrac. Marco affirme par exemple ceci:

Les framboises exportées aux États-Unis, de qualité inférieure, étaient destinées à la production de jus de framboise alors que les framboises commercialisées au Canada étaient vendues en petite quantité, dans des cassots, à des commerces de détail pour consommation en frais. Les deux produits ne sont aucunement comparables. De plus, les framboises exportées étaient de la variété normalement cueillie à l'été alors que celles vendues au pays étaient d'une variété d'automne commandant un prix sensiblement plus élevé lorsque commercialisées comme framboises à consommer en frais.¹⁶

Ainsi, des preuves solides au dossier appuient la conclusion de l'ITA selon laquelle les framboises de bouche ont une destination et une utilisation différentes de celles des framboises emballées en vrac. Le Groupe spécial n'a pas la liberté de renverser une décision de l'ITA qui est appuyée par de telles preuves. Il confirme par conséquent la détermination de

¹⁶ Réponse de Marco du 16 novembre 1987 au point 3 du questionnaire pour la période allant du 1er juin 1986 au 31 mai 1987.

l'ITA selon laquelle les framboises de bouche ne sont pas un "produit semblable ou similaire" au sens de la Section 771(16) du Tariff Act.

Les ventes de Mukhtiar et de Clearbrook sur le marché intérieur

La Section 773 du Tariff Act prévoit trois bases de détermination de la valeur sur le marché étranger dans une enquête visant l'institution de droits antidumping: les ventes sur le marché intérieur, les ventes dans des pays tiers et la valeur calculée. À cette Section, il est notamment dit ceci:

- 1) De façon générale--La valeur sur le marché étranger du produit importé sera le prix...
 - (A) auquel le produit semblable ou similaire est vendu...ou mis en vente sur les principaux marchés du pays d'où le produit est exporté, dans les quantités commerciales habituelles et dans le cadre de transactions commerciales ordinaires, à des fins de consommation intérieure, ou
 - B) s'il n'est ni vendu ni mis en vente à des fins de consommation intérieure ou que l'autorité administrante juge que la quantité vendue pour consommation intérieure est si infime, par rapport à la quantité vendue pour exportation vers des pays autres que les États-Unis, qu'elle ne peut former une base adéquate de comparaison, le prix auquel le produit a été vendu ou mis en vente pour exportation vers des pays autres que les États-Unis...
- 2) Utilisation de la valeur calculée-- Si l'autorité administrante juge que la valeur sur le marché étranger du produit importé ne peut être déterminée selon le paragraphe 1) A), alors, nonobstant le paragraphe 1) B), la valeur du produit sur le marché étranger peut être la valeur calculée dudit produit.¹⁷

¹⁷

19 U.S.C. § 1677b(a).

Les règlements promulgués par le département du Commerce conformément à la Loi reprennent généralement les dispositions de la Loi. C'est ainsi qu'ils prévoient que la valeur sur le marché étranger doit ordinairement être déterminée sur la base des prix demandés sur le marché intérieur.¹⁸ Toutefois, si ces ventes sont si infimes, par rapport aux ventes à des pays autres que les États-Unis, "qu'elles ne peuvent former une base adéquate pour la détermination de la valeur sur le marché étranger", les règlements disposent que l'ITA peut utiliser les prix des ventes dans des pays tiers ou la valeur calculée comme base de détermination de la valeur sur le marché étranger.¹⁹ Les prix des ventes dans des pays tiers "doivent généralement être préférés" à la valeur calculée.²⁰

Selon les règlements, les ventes sur le marché intérieur ne sont "normalement" pas considérées comme une base adéquate pour la détermination de la valeur sur le marché étranger lorsqu'elles constituent moins de 5 pour cent des ventes dans des pays tiers.²¹ De plus, si les ventes dans un seul pays tiers "ne fournissent pas un échantillonnage adéquat", les ventes dans d'autres pays peuvent leur être agrégées.²² La Loi et les règlements enjoignent donc à l'ITA d'évaluer l'adéquation des ventes sur les marchés étrangers comme base de comparaisons de prix. Cette prescription est souvent appelée le "critère de la viabilité" du marché étranger.

En appliquant le critère de la viabilité du marché étranger pendant le deuxième examen administratif, l'ITA a noté que Mukhtiar et Clearbrook ont présenté des situations "inhabituables" parce que le nombre et le volume de leurs ventes sur le marché intérieur et dans des pays tiers étaient relativement petits ou inexistantes par rapport à leurs ventes aux États-Unis. La vente de Mukhtiar sur le marché intérieur a représenté 29 pour cent du volume de ses ventes en pays tiers. Sa vente sur le marché intérieur a représenté 8 pour cent du nombre et 0,6 pour cent du volume de ses ventes aux États-Unis. Sa vente en pays tiers a représenté 8 pour cent du nombre et 2 pour cent du volume

¹⁸ 19 C.F.R. § 353.3(a)(1) (1987). Voir Smith Corona Group v. United States, 713 F.2d 1568, 1576 n. 20 (C.A.F.C. 1983), cert. refusé, 465 U.S. 1022 (1984), ("les ventes sur le marché intérieur sont clairement la base préférée").

¹⁹ 19 C.F.R. § 353.4(a).

²⁰ 19 C.F.R. § 353.4(b).

²¹ Id.

²² 19 C.F.R. § 353.5(d).

de ses ventes aux États-Unis. L'ITA a jugé que, même si le volume des ventes de Mukhtiar sur le marché intérieur respectait "techniquement" le critère de viabilité de 5 pour cent prévu à la Section 353.4 des règlements, ses ventes sur le marché intérieur et en pays tiers étaient quand même trop minimes pour former une base adéquate de détermination de la valeur sur le marché étranger.

Les ventes de Clearbrook sur le marché intérieur ont représenté 12,5 pour cent du nombre et 3 pour cent du volume de ses ventes aux États-Unis. L'ITA a jugé que les ventes de Clearbrook sur le marché intérieur étaient aussi trop petites pour former une base adéquate de calcul de la valeur sur le marché étranger.

Dans son examen des arguments avancés par les demandeurs pour contester la façon dont l'ITA a interprété la Loi et les règlements en découlant, ce Groupe doit s'intéresser à deux questions. La première est de savoir si le Congrès s'est directement prononcé sur la question qui nous intéresse spécifiquement. Si l'intention du Congrès est claire, notre enquête prendra fin puisque nous devons donner effet à cette intention. Mais si le Congrès ne s'est pas directement prononcé sur la question qui nous intéresse spécifiquement, ce Groupe devra alors juger si les actions de l'ITA sont fondées sur une interprétation valable de la Loi, en gardant à l'esprit qu'un organe d'examen doit avoir une grande déférence pour l'interprétation donnée par une agence fédérale chargée de faire appliquer une loi.²³

La doctrine de la déférence signifie que, pour soutenir l'interprétation donnée par l'ITA, ce Groupe spécial n'est pas tenu de juger que l'interprétation donnée par l'ITA de la Section 773 du Tariff Act et des règlements en découlant est la seule interprétation raisonnable qui pouvait en être donnée.²⁴ De plus, ce Groupe ne peut imposer sa propre interprétation de la Loi et des règlements si l'ITA propose une interprétation raisonnable.²⁵

Les demandeurs soutiennent que l'ITA a donné une interprétation déraisonnable de la Loi et des règlements. Ils allè-

²³ Voir Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837, 842-844 (1984).

²⁴ Voir Chevron, 467 U.S. à 844; FEC v. Democratic Senatorial Campaign Committee, 454 U.S. 27, 32 (1981); Zenith Radio Corp. v. United States, 437 U.S. 443, 450 (1978); Train v. Natural Resources Defense Council, Inc., 421 U.S. 60, 75 (1975); Udall v. Tallman, 380 U.S. 1, 16 (1965).

²⁵ Voir Chevron, 467 U.S. à 844.

quent en effet que la Loi et les règlements énumèrent toutes les circonstances dans lesquelles l'ITA peut négliger les ventes sur le marché intérieur et que ces circonstances ne s'appliquent pas dans ce cas.

Nous n'acceptons pas l'argument des demandeurs voulant que l'ITA soit tenue d'utiliser les prix sur le marché intérieur dans toutes les circonstances sauf celles spécifiquement énumérées dans la Loi et dans les règlements. Les parties n'ont porté à notre attention, dans leurs mémoires très bien documentés et écrits, aucune preuve que le Congrès ait jamais envisagé précisément la situation sujette au présent examen. Nous ne pouvons donc dire comment le Congrès aurait décidé que la viabilité du marché intérieur soit évaluée s'ils avaient envisagé ladite situation. Par conséquent, l'ITA doit avoir la possibilité d'interpréter la Loi au meilleur de ses compétences.

Si elle est libre de combler cette lacune apparente dans la Loi et les règlements, l'ITA ne peut choisir entre les options dont elle dispose pour déterminer la valeur sur le marché étranger sans présenter une justification raisonnable de sa décision fondée sur les éléments de preuve au dossier.²⁶ Dans le cas présent, l'ITA a refusé d'utiliser les prix de Mukhtiar sur le marché intérieur et en pays tiers ou les prix de Clearbrook sur le marché intérieur comme base de détermination de la valeur sur le marché étranger. La situation de Clearbrook soulève un problème qui n'est pas spécifiquement traité dans les règlements, soit de petites ventes sur le marché intérieur et aucune vente dans un pays tiers contre laquelle on pourrait tester la viabilité. D'autre part, la situation de Mukhtiar semble être traitée dans les règlements. Mais dans l'un et l'autre cas, l'ITA a négligé d'expliquer pourquoi elle a décidé que les ventes sur le marché intérieur ou, dans le cas de Mukhtiar, que la vente en pays tiers ne constituaient pas une base adéquate pour la détermination de la valeur sur le marché étranger. Pour appuyer ses décisions, l'ITA s'est contentée de faire une série de déclarations, qu'elle considérait manifestement évidentes, selon lesquelles "le volume et le nombre" de ces ventes étaient "inadéquats" ou "insuffisants" et qu'ils ne constituaient pas une "base valable" de comparaisons avec les ventes aux États-Unis. De fait, le Conseil de l'ITA a déclaré pendant son plaidoyer que

²⁶ Voir NLRB v. Metropolitan Life Ins. Co., 380 U.S. 438, 442-43 (1965) (Lorsqu'une agence se prévaut de la marge de manoeuvre que lui a laissée le Congrès, elle doit divulguer le fondement de son ordonnance et mentionner clairement qu'elle a utilisé la marge de manoeuvre que lui a laissée le Congrès.), citant Phelps Dodge Corp. v. NLRB, 313 U.S. 177, 197 (1941); voir aussi Burlington Truck Lines, Inc. v. United States, 371 U.S. 156, 167-69 (1962); Shell Oil Co. v. FERC, 707 F.2d 230, 235 (5th Cir. 1983).

l'ITA "sait tout simplement reconnaître l'inadéquation ... lorsqu'elle la voit."²⁷ Toutefois, l'ITA n'a pas étayé sa conclusion selon laquelle les ventes sur le marché intérieur et les ventes en pays tiers faisant l'objet de cet examen administratif étaient inadéquates comme base de détermination de la valeur sur le marché étranger. Nous ne pouvons affirmer, sur la foi des éléments de preuve au dossier, que ces ventes étaient inadéquates étant donné le fait que les ventes de Mukhtiar sur le marché intérieur ont constitué, en nombre, 7,8 pour cent de ses ventes aux États-Unis et que les ventes de Clearbrook sur le marché intérieur ont constitué, en nombre, 12,5 pour cent de ses ventes aux États-Unis. Nous ne pouvons conclure, comme l'a apparemment fait l'ITA, que ces ventes étaient de niveau de minimis sans connaître le fondement de la conclusion de l'ITA.

Les déclarations à l'effet que les ventes de Mukhtiar sur le marché intérieur et en pays tiers et les ventes de Clearbrook sur le marché intérieur ont été "insuffisantes" ou "inadéquates" pour servir de base au calcul de la valeur sur le marché étranger ne fournissent à ce Groupe aucune base lui permettant d'évaluer si les décisions de l'ITA sont supportées par des preuves solides au dossier. Pour pouvoir examiner correctement la question, ce Groupe doit absolument connaître les éléments de preuve contenus au dossier soumis à son examen sur lesquels l'ITA s'est fondée pour motiver ses décisions.²⁸ Le devoir de fournir une telle explication a été récemment souligné par le Congrès, dans un contexte connexe, dans l'amendement à la Section 771(7) du Tariff Act apporté par la Section 1328 de la Loi générale de 1988 sur le commerce et la compétitivité.²⁹

Les demandeurs soutiennent que l'ITA ne peut faire une détermination quant à l'adéquation des ventes de Mukhtiar et de Clearbrook sur le marché intérieur sans promulguer une règle en respectant les exigences de l'APA en ce qui concerne les notifications et les observations. Lorsqu'elle détermine si les ventes des demandeurs sur le marché intérieur qui font l'objet de cet examen administratif forment une base adéquate pour des comparaisons de prix avec les ventes aux États-Unis visées par le

²⁷ Transcription du Secrétariat binational de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis: Dans l'affaire des framboises rouges du Canada, à 93 (le 20 octobre 1989).

²⁸ Voir Toho Titanium Co, Ltd v. United States, 657 F. Supp. 1280, 1286 (C.I.T. 1987).

²⁹ La Section 1328 a amendé la Section 771(7) de façon à exiger que la Commission du commerce international "explique son analyse de chaque facteur considéré" lorsqu'elle fait certaines déterminations concernant le préjudice matériel. Voir 19 U.S.C. § 1677(7). Voir aussi 19 U.S.C. § 1673d(d).

présent examen, l'ITA applique la législation antidumping aux éléments particuliers, et quelque peu inhabituels, de ce dossier. L'ITA ne prétend pas s'appuyer sur des règles d'application générale. Tout au contraire, elle a effectivement déclaré traiter de situations spécifiques qui justifient une exception à ses règles générales ou qui ne sont pas envisagées par ses règles générales.

Nous reconnaissons et concluons que les décisions de l'ITA dans cet examen ont une fonction d'adjudication plutôt que d'établissement de règles. À ce titre, ses décisions ne sont pas assujetties aux exigences de l'APA en ce qui concerne les notifications et les observations.³⁰ L'ITA doit pouvoir traiter de problèmes de cette nature au cas par cas si l'on veut que son administration de la législation antidumping soit efficace.³¹ Le fait que de nouvelles politiques pourraient émerger de ce processus n'oblige pas l'ITA à procéder par établissement de règles et ne la rend pas tributaire des exigences de l'APA en ce qui concerne les notifications et les observations.³²

³⁰ NLRB v. Bell Aerospace Co., 416 U.S. 267, 290-95 (1974), décision renversée pour d'autres motifs, NLRB v. Hendricks County Rural Elec. Membership Corp., 454 U.S. 170 (1981).

³¹ Voir id. à 294.

³² Voir id.

CONCLUSION

Ce Groupe spécial constate:

1) que la conclusion de l'ITA selon laquelle les framboises de bouche ne sont pas un produit semblable ou similaire est appuyée par des preuves solides au dossier et que, parce que Marco n'a réalisé, sur le marché intérieur, aucune vente du produit visé par l'ordonnance instituant le droit antidumping, la valeur calculée constitue la base appropriée pour le calcul de la valeur de son produit sur le marché étranger, et

que, étant donné que l'ITA n'a pas fourni une explication adéquate des motifs de son rejet des ventes de framboises rouges de Mukhtiar et de Clearbrook sur le marché intérieur comme base de calcul de la valeur sur le marché étranger, nous ne pouvons appliquer le critère des preuves solides au dossier pour déterminer la légalité de cette conclusion.

DÉCISION ET ORDONNANCE

Les conclusions définitives de cet examen administratif sont confirmées en partie et renvoyées en partie à l'ITA, comme il suit:

1) Le Groupe spécial confirme la constatation de l'Administration du commerce international (ITA) selon laquelle les framboises de bouche que le demandeur Marco a vendues sur le marché intérieur ne sont pas un produit semblable ou similaire aux framboises emballées en vrac visées par l'ordonnance de droit antidumping qui fait l'objet de l'examen, et confirme en outre l'utilisation faite par l'ITA de la valeur calculée comme base de détermination de la valeur du produit de Marco sur le marché étranger.

2) Le Groupe spécial juge fautives et renvoie les constatations de l'ITA selon lesquelles les ventes de Clearbrook et de Mukhtiar sur le marché intérieur ne sont pas adéquates pour servir de base de détermination de la valeur sur le marché étranger, et demande que le Groupe spécial se voit fournir, dans les 30 jours, une explication de la base sur laquelle s'appuient les constatations de l'ITA de sorte que le Groupe soit en mesure de déterminer si des preuves solides au dossier appuient les constatations de l'ITA.

L'ITA fournira au Groupe spécial, dans les 30 jours suivant la date de cette décision, son explication des raisons pour lesquelles les ventes de Mukhtiar et de Clearbrook sur le marché intérieur ne forment pas une base adéquate pour le calcul de la valeur sur le marché étranger. Les demandeurs déposeront auprès du Groupe spécial toute observation qu'ils pourraient avoir sur les résultats du renvoi, dans les 15 jours suivant la date du dépôt de l'explication de l'ITA, et l'ITA répondra aux demandeurs dans les 10 jours suivant le dépôt de leurs observations.

Ainsi prononcé.

Ivan R. Feltham, C.R., Président

Robert C. Cassidy, Jr., membre du Groupe

Peter Clark, membre du Groupe

Warren E. Connelly, membre du Groupe

Glenn A. Cranker, membre du Groupe

DANS L'AFFAIRE DE:

Framboises Rouges du Canada

USA-89-1904-01

GROUPE SPÉCIAL BINATIONAL INSTITUÉ
AUX TERMES DE L'ARTICLE 1904
USA-89-1904-01

DANS L'AFFAIRE DES FRAMBOISES ROUGES DU CANADA

CLEARBROOK PACKERS INC., MARCO ESTATES LTD./
LANDGROW ET MUKHTIAR & SONS PACKERS, LTD.

Plaignants

contre

L'ADMINISTRATION DU COMMERCE INTERNATIONAL DU
DÉPARTEMENT DU COMMERCE DES ÉTATS-UNIS

Défendeur

William K. Ince de Cameron, Hornbostel & Butterman, Washington, D.C., a plaidé pour les plaignants, le codéfenseur était Gregory J. Bendlin.

Gregory Drew Shorin, du Bureau du Conseil en chef, Administration des importations, Administration du commerce international du Département du Commerce des États-Unis, a plaidé pour le défendeur. Le codéfenseur était Stephen J. Powell, Conseil en chef pour l'Administration des importations.

LE GROUPE SPÉCIAL

Composé de Ivan R. Feltham, c.r., Président, Robert C. Cassidy Jr., Peter Clark, Warren E. Connelly et Glenn A. Cranker, Membres du Groupe spécial, réuni le 2 avril 1990.

DÉCISION ISSUE D'UN RENVOI

MOTIFS DE LA DÉCISION ISSUE D'UN RENVOI

Nous avons renvoyé la présente affaire au Département parce que celui-ci n'a pas expliqué d'une manière satisfaisante pourquoi il a refusé d'utiliser les ventes sur le marché intérieur effectuées par Clearbrook et Mukhtiar comme base pour calculer la juste valeur marchande. Le 26 janvier 1990, le Département a soumis au Groupe spécial sa décision sur renvoi. Les plaignants ont déposé leurs motifs écrits d'opposition le 9 février 1990. Nous concluons que les motifs énoncés par le Département pour justifier le rejet des ventes sur le marché intérieur sont mal fondés en droit et, en conséquence, nous renvoyons l'affaire au Département avec instruction, pour celui-ci, de calculer la valeur sur le marché étranger pour Clearbrook et Mukhtiar sur la base des ventes sur le marché intérieur. On trouvera ci-après les motifs de notre décision.

Durant son second examen administratif, le Département a été informé que Clearbrook et Mukhtiar avaient tous les deux effectué des ventes sur le marché intérieur. Il est significatif que le Département n'ait pas conclu que ces ventes n'étaient pas des ventes à distance et de bonne foi, ou qu'elles n'aient pas porté sur les quantités habituelles dans le commerce. Plutôt, le Département a décidé au premier abord de ne pas se fonder sur ces ventes parce qu'elles étaient "négligeables" par rapport aux ventes domestiques américaines mesurées en unités vendues ou en nombre de transactions. Cependant, le Département n'a pas expliqué pourquoi les ventes sur le marché intérieur constituaient une base incorrecte pour calculer la valeur sur le marché étranger; donc, le Département n'a pas fourni une base de comparaison acceptable. Voir 54 Fed. Reg. 6559.

Voici la version intégrale des explications fournies par le Département pour motiver ses conclusions, en réponse au présent renvoi: (Traduction)

"Lors du second examen administratif de l'ordonnance de droits anti-dumping sur les framboises rouges, l'étalon de mesure constitué par les ventes sur le marché étranger était minuscule ou inexistant. Le Département a donc décidé de ne pas tenir compte des ventes de Clearbrook et de Mukhtiar sur le marché intérieur parce qu'elles représentent un volume inférieur à 5%. En l'espèce, il est approprié d'appliquer la règle de 5% parce que c'est la seule mesure qui a été promulguée et que le Département utilise pour juger la viabilité du marché. Cette approche est conforme à l'art. 733 du Tariff Act de 1930, puisque le test de viabilité est conçu de manière que n'importe quelle mesure de la valeur sur un marché étranger convienne pour faire la comparaison avec les ventes aux États-Unis."

Voir la Décision sur renvoi, à la p.4. Cette soi-disant explication ne répond pas aux questions que se pose le Groupe spécial.

De manière plus spécifique, nous avons recherché les motifs pour lesquels le Département a décidé dans ses premières conclusions que les ventes sur le marché intérieur étaient "négligeables" et ne fournissaient donc pas une base suffisante pour effectuer une comparaison entre les prix. Au lieu d'expliquer sa décision originale, le Département a remplacé son test original de "négligeabilité" par un nouveau test de "5% en volume". Mais le Département n'explique qu'au moyen d'une référence passagère à la "norme de 5%" utilisée pour comparer les ventes sur le marché intérieur aux ventes dans les pays tiers, les raisons pour lesquelles le test de 5% devrait être utilisé dans les circonstances inhabituelles de l'espèce, où il n'y a que peu ou point de ventes dans les pays tiers. En l'espèce, le Département n'a pas pu expliquer les raisons, peu évidentes, pour lesquelles les ventes sur le marché intérieur ne constituent pas une base fiable pour calculer la valeur sur le marché étranger, bien que ces ventes sur le marché intérieur constituent moins de 5% en volume, c'est-à-dire en unités de mesure (des livres de poids en l'espèce).

C'est apparemment pour éviter d'être obligé par sa nouvelle règle de 5% d'utiliser les ventes sur le marché intérieur lorsqu'on compare le nombre de transactions plutôt que le nombre d'unités, que le Département, sans faire de bruit, a abandonné le test du nombre de transactions dans sa décision sur renvoi. Un deuxième motif de renvoi est aussi l'absence d'explication du Département sur les motifs de cette décision, bien que celui-ci ait considéré dans sa première décision que le nombre de transactions sur le marché intérieur était pertinent.

Autrement dit, la règle de 5% appliquée par le Département est respectée lorsque le nombre de ventes effectuées par Clearbrook et Mukhtiar est comparé au nombre des ventes que ceux-ci ont effectuées aux États-Unis. Le nombre de transactions effectuées par Clearbrook et Mukhtiar sur le marché intérieur s'est élevé à 12,5% et 7,7%, de leurs transactions respectives sur le marché américain. Puisque le Département a considéré dans sa première décision que le nombre de transactions est pertinent pour évaluer la viabilité du marché intérieur, il doit expliquer pourquoi, à l'étape du renvoi, ce critère n'est plus pertinent.

Pour conclure, le choix du marché qui doit être utilisé pour effectuer les comparaisons en matière de dumping constitue l'une des décisions les plus importantes dans le processus d'administration des lois anti-dumping des États-Unis. Le Département a l'obligation de faire un choix raisonné entre les ventes sur le marché intérieur, les ventes dans les pays tiers et la valeur calculée, avant d'effectuer la comparaison avec les prix américains. En l'espèce, le Département n'a pas rempli son obligation lors du renvoi.

Il est ordonné par la présente que le Département dépose une décision de résultats définitive modifiée dans les 30 jours, en se servant des ventes de Clearbrook et de Mukhtiar sur le marché intérieur comme base pour le calcul de la valeur sur les marchés étrangers. Clearbrook et Mukhtiar disposeront alors de 20 jours pour commenter les résultats de la décision modifiée. Si nécessaire, le Groupe spécial décidera après consultation avec les parties s'il y a lieu de tenir de nouvelles procédures de renvoi.

Ainsi prononcé

Ivan R. Feltham, Président

Robert C. Cassidy Jr., Membre

Peter Clark, Membre

Glenn A. Cranker, Membre

Warren E. Connelly, Membre